



Datum
2020-08-20
Vår referens
Ilona Holmgren
Utredningssekreterare
ilona.holmgren@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Uppföljning av kostverksamheter STK-2020-94

Sammanfattning

Detta är en uppföljning av kostverksamheter i Malmö stad, som beslutades av kommunstyrelsen 2017 (STK-2015-940).

Ärendet inleddes efter att servicenämnden 2014 föreslog för kommunstyrelsen att utreda förutsättningarna för en sammanhållen stödfunktion för Malmö stads kostverksamheter. Kommunstyrelsen uppdrog åt stadskontoret 2015 att i samråd med representanter för stadens kostverksamheter utreda förutsättningarna för att inrätta en sammanhållen stödfunktion för Malmö stads verksamheter. Utredningen genomlyste dåvarande kostverksamheter och kom fram till att förslaget från servicenämnden var viktigt men att en sammanhållen gemensam stödfunktion inte var mest gynnsam. Istället föreslogs bland annat utveckling av kostverksamheter i nämnder med ansvar för måltidsverksamhet.

Kommunstyrelsens arbetsutskott beslutade 2016 att skicka förslaget på remiss till arbetstagarorganisationer och berörda nämnder. Efter remissomgång framträdde bland annat möjligheter till dialog och utveckling dels mellan förskolenämnden och servicenämnden (med ansvar för skolrestauranger) dels mellan hälsa-, vård- och omsorgsnämnden och funktionsstödsnämnden.

Kommunstyrelsen beslutade 2017 att anmoda nämnderna, att beakta stadskontorets sammanfattande bedömning i sitt systematiska kvalitetsarbete samt gav stadskontoret i uppdrag att senast 2020 följa upp och redogöra för kostorganisationens ändamålsenlighet.

I detta ärende redogörs för den utveckling som skett sedan 2017. Stadskontoret föreslår för kommunstyrelsen att godkänna redogörelsen och lägga den till handlingarna.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen godkänner uppföljning av kostorganisationens ändamålsenlighet i berörda förvaltningar.
2. Kommunstyrelsen lägger ärendet till handlingarna.

Beslutsunderlag

- § 327 KS beslut 171004 med Särskilt yttrande SD
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 200831 Uppföljning av kostverksamhet
- Tjänsteskrivelse från förskolenämnden
- Remissvar från funktionsstödsförvaltningen

- Bilaga 3, Rutin för måltider, måltidsmiljö samt riktlinjer för smakportioner
- Bilaga 2, Uppdragsbeskrivningar måltidsombud
- Bilaga 1, Redovisning Måltidsobservationer särskilt boende 2018
- Uppföljningsrapport om ändamålsenligheten i hälsa-, vård- och omsorgsnämndens kostorganisation
- Tjänsteskrivelse från Serviceförvaltningen
- Återrapportering av uppdrag från kommunstyrelsen -
- uppföljning av kostorganisationens ändamålsenlighet

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2020-08-31

Kommunstyrelsen 2020-09-09

Beslutet skickas till

Funktionsstödsnämnden

Förskolenämnden

Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden

Miljönämnden

Serviceämnden

Ärendet

Bakgrund

2014 föreslog servicenämnden (SN-2014-1713) för kommunstyrelsen, att tillsammans med berörda nämnder utreda förutsättningarna för att inrätta en sammanhållen stödfunktion för Malmö stads verksamheter. Syftet var att stadens kostverksamheter ska kunna erbjuda likvärdig service, öka kompetensen kring livsmedelsupphandling och underlätta kompetenssatsningar.

2015 beslutade kommunstyrelsen (STK-2014-1353) i enlighet med servicenämndens framställan. (STK) stadskontoret gavs i uppdrag att i samråd med representanter för främst kostverksamheter inom förskola, grundskola, gymnasieskola och vård och omsorg utreda förutsättningarna för att inrätta en sammanhållen stödfunktion för Malmö stads kostverksamhet. En rapport med förslag skulle därefter lämnas till kommunstyrelsen i december 2016.

2016 beslutade kommunstyrelsens arbetsutskott att skicka ärendet (STK-2015-940) med rapporten *Kostverksamheter Malmö* på remiss. Berörda var arbetstagarorganisationerna Kommunal, Lärarnas riksförbund, Lärarförbundet, SACO, Vision, Vårdförbundet och Ledarna samt följande nämnder (enligt dåvarande organisering) miljönämnden, förskolenämnden, grundskolenämnden, arbetsmarknads-, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, servicenämnden, sociala resursnämnden och de fem stadsområdesnämnderna.

Rapporten genomlyste stadens kostverksamheter och lämnade förslag på utveckling.

Bedömningen var att servicenämnden uppmärksammat en viktig fråga, men att inrättande av en sammanhållen gemensam stödfunktion vid tillfället inte var mest fördelaktigt. Istället ombads remissinstanserna lämna synpunkter på:

- Inrättande av kostansvarig i nämnder med ansvar för måltidsverksamheter.
- Inrättande av stödfunktioner i nämnder med ansvar för måltidsverksamheter.
- Inrättande av formellt nätverk mellan nämndernas koststödsorganisationer.

- Inrättande av vikariebank/plattform för rekrytering av köksutbildad personal inom nämnderna.

Efter invägda synpunkter från remissinstanser lämnade STK (stadskontoret) följande sammanfattande bedömning.

- Att FSKN (förskolenämnden) och SN (servicenämnden) tillsammans inleder dialog om stödfunktioner kring måltider för förskolan, så att stöd inom förskolan kan tillgodoses i enlighet med de behov som uttryckts i stadskontorets rapport *Kostverksamheter Malmö*,
- Att HVON (hälsa-, vård- och omsorgsnämnden) och FSN (funktionsstödsnämnden) vardera inrättar kostorganisationer. Inför ställningstagande om organisering bör nämnderna beakta hur stöd och måltidsutveckling kan tillgodoses, i enlighet med de behov som framställs i rapporten *Kostverksamheter Malmö*. Organiseringen ska beakta att kostansvarig och stödfunktioner ges möjligheter att utföra sitt uppdrag,
- Att berörda nämnder bildar ett nätverk mellan kostverksamheter i syfte att verka för gemensamt kommunperspektiv,
- Att SN, HVON samt FSN inleder utvecklingsarbete kring befintliga vikariepooler för att tillgodose kompetensbehov i kök och till att vikariebank utvecklas för kort- och långtidsfrånvaro.

2017 beslutade kommunstyrelsen (STK-2015-940):

1. Att anmoda FSKN, SN, FSN samt HVON att i sitt fortsatta systematiska kvalitetsarbete särskilt beakta STK:s sammanfattande bedömning gällande kost- och måltidsutveckling.
2. Att uppdra åt STK att i samråd med MF (miljöförvaltningen) och övriga berörda förvaltningar följa upp kostorganisationens ändamålsenlighet med redovisning till kommunstyrelsen senast 2020.

I detta ärende redovisar stadskontoret uppföljningen av kostorganisationernas utveckling och ändamålsenlighet.

Ärendets beredning

Stadskontoret har inför beredning av tjänsteskrivelsen haft dialog med en arbetsgrupp av representanter för FSF, FSKF, HVOF, MF och SEF. Arbetsgruppen har gemensamt definierat ett antal stödord som beskriver ändamålsenlighet¹. Förvaltningarna har därefter lämnat skriftliga underlag som utgör grunden i denna skrivelse.

Utveckling sedan 2017 avseende kost- och måltider.

Miljöförvaltningen (MF)

MF har sedan 2015 ingått i arbetsgruppen som utrett frågan om kostverksamheter.

Policy för hållbar utveckling och mat antogs av kommunfullmäktige den 28 oktober 2010. MF har följt utvecklingen av måluppfyllelsen och agerat stöd för att stärka Malmö stads verksamheter. I stödet har ingått utvecklingsinsatser under en tioårs period, i huvudsak riktade till FSKF.

MF följer fortsatt miljöpåverkan av livsmedel och konstaterar att andelen ekologisk mat som serveras varierar mellan förvaltningarna, beroende på förutsättningar såsom budget, matgäster,

¹ Ändamålsenlighet har i samråd definierats med stödorden resurseffektivitet, brukarens upplevelse, maten, personal, stöd och styrning, medborgarperspektiv.

utrustning och kompetens hos personalen. Trenden i berörda förvaltningar visar att andelen ekologiska inköp mellan 2017 – 2019 ökat.

Vad gäller matsvinn i berörda förvaltningar saknas tillräckligt säkra mätningar för att beskriva trenden. Det konstateras dock att förstärkta stödfunktioner ökar möjligheterna för minskat svinn, med vinster i ekonomi och miljö som följd.

I förvaltningar (SEF och FSKF) där MF medverkat med betydande utbildningsinsatser har utsläpp av växthusgaser från livsmedel minskat. I HVOF och FSF ökar utsläppen och MF konstaterar att förändringar av kostverksamheter inte påverkat växthusgasutsläppen från livsmedel i någon tydlig riktning.

Andel av livsmedelsinköp från avtalsprislistan² har minskat inom de flesta förvaltningarna. En anledning anses vara nytt fullsortimentsavtal (2019) med nya produkter. I MF:s underlag beskrivs effekter av ett nytt avtal med huvudleverantör och att det tar tid för personalen att anpassa sina inköpsmönster efter det nya avtalet.

MF ser positivt på att deras tidigare roll med att hålla ihop nätverk inom FSKF för hållbar utveckling, nu sker i samverkan mellan FSKF och SEF. Stabila nätverk till stöd för kockar för långsiktig hållbarhet och i arbetet med att minska matsvinnet anses vara en positiv utveckling.

Serviceförvaltningen (SEF)

Skolrestauranger inom SEF är en samlad offentlig kostverksamhet som har funnits ca 40 år. Den är nationellt känd, har samlad kompetens och blir ofta konsulterad i frågor om offentliga måltider. De serverar samtliga Malmös skolförvaltningar med bl.a. luncher och mellanmål.

Sedan 2017 har gemensam dialog och arbetsprocess kring stödfunktioner i FSKF utvidgats och fördjupats, vilket beskrivs närmare också av FSKF. Löpande dialog pågår även med HVOF. Tillsammans med STK pågår utvecklingsprojekt i fråga om digitaliserad egenkontroll och hantering av specialkostintyg från vårdnadshavare.

SEF lyfter exempelvis fram Malmöbornas ökade intresse i form av frågor, synpunkter och initiativ för mat som serveras i stadens verksamheter. De senare åren har detta också bidragit till att samarbetet utvecklats i gemensamma frågor mellan förvaltningar som hanterar offentliga måltider. Samarbeten som utvecklats mellan förvaltningarna anses ha lett till ökad tillit och att relationer utvecklats och nätverk etablerats. Dialog och involvering av medarbetare har byggt broar och stort engagemang. Det anses ge en bra grund för fortsatt utveckling och stadens kommande ekonomiska förutsättningar och effektiviseringsbehov.

Förskoleförvaltningen (FSKF)

Måltider till barn på kommunala förskolor tillagas främst i egna tillagningskök på förskolor. Vissa tillagar även mat till andra förskolor. Skolrestauranger (SEF) förser ett 40-tal förskolor med måltider och bemannar några förskolekök.

2017 inleddes ett utvecklingsarbete mellan FSKF och SEF som fortgår, fördjupas och har utvidgats med allt fler konkreta insatser. Utvecklingsarbete har initierats av FSKF och formuleras i samverkan. Processen leds av en styrgrupp med chefer från båda förvaltningarna. Det gemensamma syftet är att säkerställa kompetens i måltidshanteringen och att utveckla ett mer effektivt stöd i måltidsverksamheten.

² Avtalsprislistan omfattar de varor som konkurrensutsatts och därför har bra priser och tuff kravställning vad gäller hållbarhet m.m. Det ingår många ekologiska och etiskt certifierade produkter till bra priser vilket kan underlätta att nå målen utan att anstränga budget.

Inledningsvis syftade dialogen till att säkerställa kompetens i måltidshantering till medarbetare i köken, till dem som leder medarbetare i kök och till förskoleförvaltningen. Efter genomförd kartläggning med nära involvering av kokkar, biträden och rektorer, har följande nya områden fastställts i det fortsatta arbetet:

- nätverksträffar,
- specialkost,
- egenkontroll och
- introduktion av nya eller långtidsfrånvarande medarbetare.

Samarbete över förvaltningsgränser mellan FSK, SEF och MF anses ha bidragit till stärkt fokus på klimatsmart mat.

Samarbetet har fördjupats, utvecklats och kunskaper om förutsättningar för måltidshantering på förskolor har ökat. Överenskommelser har gjorts mellan förvaltningarna för att säkerställa måltidshantering inom kommunala förskolor. Inventering och nära dialog med de som arbetar inom måltidsverksamheterna lyfts fram som viktiga utgångspunkter.

Det planeras effektivisering av stödtjänster genom samarbete över förvaltningsgränserna.

Det etablerade samarbetet har underlättat att lösa uppkomna situationer och att prioritera gemensamma resurser. Ökad förståelse för varandras uppdrag och arbetssätt har lett till stärkt förtroende mellan förvaltningarna. Nya samverkansområden har identifierats, exempelvis upphandling som förväntas bidra till ökad resurseffektivitet i staden.

Funktionsstödsförvaltningen (FSF)

Verksamheter inom FSN riktas till barn och vuxna med funktionsnedsättningar. Måltidsberedning sker främst på boenden med stöd och service samt inom personlig assistans. FSF skildrar ett starkt fokus på brukarens självbestämmande som utgångspunkt vid kost- och måltider. Brukarnära personal har en stödjande roll vid val och inköp av livsmedel, hälsosamma val och vid tillredning av måltider.

Stödresurs med specifika uppdrag kring måltider och livsmedelshantering finns i form av kommundietist (30%). Resursen delas med HVOF (70%). Kommundietisten har tidigare kompetensutvecklat personal inom kost- och måltidsplanering, för uppdrag som kostombud. 2017 avvecklade förvaltningen kostombuden. Bedömningen var att även om kompetensen höll en god och hög nivå, kom den inte brukarna till del i den utsträckning som behövdes. Istället har förvaltningsledningen beslutat att kompetens om kost, måltider och hälsofrämjande val ska vara en del av ordinarie kompetensutveckling för personalgrupper.

Stödet utöver kommundietisten, utgörs av ansvarig sjuksköterska eller regionens dietister vid enskilda behov av särskild kost. Förvaltningen gör bedömningen att befintlig resurs i form av 30 % kommundietist är tillräcklig, ändamålsenlig och ska främst användas till:

- digitala utbildningar inom lärplattformen Lärkan,
- stöd i att utveckla, kvalitetssäkra och ta del av digitala resurser som finns online eller som appar och
- handledning av hela personalgrupper och omsorgspedagoger vid behov.

I förvaltningen pågår omfattande utvecklingsarbete med kompetensutveckling och arbetsplatsnära lärande för all personal i brukarnära arbete.

Förvaltningen gör bedömningen att *Malmö stads policy för hållbar utveckling och mat* i huvudsak inte är relevant för förvaltningen eftersom brukarnas egna val är i fokus. Policyn och Livsmedelsverkets råd anses dock kunna vara till stöd för att motivera brukare till

hälsomedvetna val.

Resurser som används till inköp av mat sker inom ramen för brukarens självbestämmande och är brukarens egna. Följaktligen anses resurseffektivitet inte vara ett relevant begrepp vad gäller ändamålsenlighet för förvaltningen i fråga om kost- och måltider.

Hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen (HVOF)

HVON:s verksamhet riktas till äldre och somatiskt sjuka. Måltidsberedning sker på kök inom särskilda boenden samt i ordinära boenden med stöd av hemtjänst.

2018 bildades kostenheten inom HVOF, under avdelning för särskilt boende. En kostchef leder två sektioner med ansvar för tillagningskök och förvaltningens restauranger. I kostenheten har förvaltningen samlat särskild kökspersonal samt budget för tillagningsköken, och utveckling pågår för full ändamålsenlighet. Förvaltningen har mål om att *Fortsatt utveckla och bidra till att uppnå en kostorganisation som håller hög kompetens och bidrar till kvalitativ nutrition/måltid för brukarna. Kostorganisationen ska bidra till stadens mål kring kost samt vara kostnadseffektiv.*

Kostenheten erbjuder även måltider från tillagningsköken till delar av hemtjänsten. Hemtjänsttagare väljer vilken mat de vill äta och därmed har kostenheten begränsad möjlighet att påverka enskildas val av måltider och kvalitet.

Andelen särskilda boenden som får mat från tillagningskök, där maten tillagas av personal med kostkompetens, har ökat sedan kostenheten utvecklats. Att servera god mat i en trevlig måltidsmiljö med FAMM³ som utgångspunkt är i fokus. Måltidsobservationer har gjorts för att komplettera Socialstyrelsens nationella brukarundersökning, med intentionen att öka brukarnas upplevelser av kvalitet.

En samlad kostenhet för förvaltningen och dess målgrupp anses avgörande för att lyckas med kvalitetshöjning och integrerad nära koppling mellan måltider och den omsorg som ges.

En tydlig representant för kostfrågor gentemot medborgare, exempelvis på anhörigträffar eller brukarråd anses bidra till ”en väg in”.

Gemensam styrning och kultur som saknades vad gäller kost och måltider har utvecklats sedan kostenheten bildades. Köken har utvecklats genom vägledning av chefer med kompetens om kök och måltider. Förändringen har synliggjort livsmedelskostnader och resurseffektivitet. Bland annat har representation i kommungemensam livsmedelsupphandling bidragit till att uppmärksamma förvaltningens behov i avtalet. Kostchefens roll på ledningsgruppsnivå har bidragit till ökad medvetenhet kring mål om kost och måltider och sedan kostenheten bildades har de ekologiska livsmedelsinköpen ökat. Matsvinnsmätningar bedrivs mer systematiskt. Med planerat införande av kostdatasystem förväntas en minskning av matsvinnet.

2017 fastställdes rollen och vilken utbildning som förväntas för måltidsombud (tidigare kostombud). I nuläget finns 392 måltidsombud inom HVOF.

2019 överfördes dietisterna till kostenheten och en resursfördelning gjordes mellan HVOF 70 % och FSF 30 %. Organiseringen syftade till ökade möjligheter för dietisterna att arbeta strategiskt med kost- och måltidsutveckling. Stödfunktionerna i kostenheten bidrar med konsultativ roll och utbildningsinsatser där behov finns av att trygga säker mat.

2020 kompletterades kostenheten med en måltidsutvecklare för att bl.a. bygga upp kostdataprogram och vidareutveckla arbetet med FAMM.

³ FAMM Five Aspects Meal Model, en modell med fem aspekter på måltiden (rummet, mötet, maten och drycken, stämningen och styrsystemet).

Kartläggning har visat att ansvar och kompetens om huvudmålen varierar och att sektionschefer efterfrågar fördjupade kunskaper om matens betydelse och påverkan specifikt för äldre.

Utvecklingsinsatser som identifierats och pågår omfattar:

- uppbyggnad av kostdatasystem,
- utveckling av kommunikation för att veta vilken mat som uppskattas av brukare samt
- målsättning om att matlagning skiljs från omvårdnadsuppdraget, för att tillvarata omvårdnadskompetensen.

En förvaltningsgemensam modell används för kvalitativ bemanning. Modellen tillämpas vid frånvaro eller vid tillfälliga behov av bemanning.

Förvaltningen ingår i nätverk med kostansvariga från olika förvaltningar, de utgör viktiga stöd, även om förutsättningarna för förvaltningarna skiljer sig åt.

Stadskontorets kommentarer

Stadskontoret konstaterar att det skett och pågår utveckling mot större fokus på kost-och måltider sedan 2017. För målgrupper i berörda nämnder/förvaltningar anses det gynnsamt och ändamålsenligt.

MF har bidragit med långvariga konkreta stöd i hållbarhetsfrågor om mat och följer fortsatt utvecklingen i Malmö stads verksamheter. SEF har en framträdande roll i staden med lång erfarenhet av kost-och måltidsfrågor och är stöd till förvaltningarnas interna utveckling.

FSKF och SEF har sedan 2017 i förenad ledningssamverkan identifierat och utvecklat stöd till förskoleköken. FSKF bedömer att ändamålsenligheten kan säkerställas inom förvaltningens organisation och genom nära samarbete SEF. MF har genom långsiktiga stödinsatser gett skjuts åt hållbarhetsfrågorna.

HVOF och FSF har utvecklats förvaltningsinternt, riktat mot sina målgrupper. FSF uttrycker starkt brukarfokus i verksamheten och har genom aktiva ledningsbeslut lyft in måltidsfrågor i kompetensutveckling för all personal i brukarnära arbete. HVOF har anställt en kostchef med ansvar för köken och stödfunktioner, som ingår i ledningsgrupp. Behov har identifierats och dessa utgångspunkter anses avgörande för att skapa anpassade förutsättningar för målgruppen.

I underlag och i kontakten med berörda förvaltningar framträder ändamålsenliga nätverk.

Stadskontoret gör bedömningen att pågående uppbyggnad av samverkan är en viktig plattform för ”hela-staden-perspektivet” vad gäller Malmö stads offentliga måltider, exempelvis i fråga om resurseffektivitet och kunskapsutveckling.

Berörda förvaltningar uttrycker inga behov av gemensam vikariepool, som föreslogs 2017. I dialogen och underlagen framgår istället förvaltningsspecifika lösningar. Stadskontoret drar slutsatsen att andra former än vikariepool varit mer ändamålsenliga.

Sedan 2017 har tydliga steg tagits i kost-och måltidsfrågor mot målgruppernas behov. Stadskontoret konstaterar att kost- och måltidsområdet sammantaget har utvecklats genom ledningsstöd, organisering, strukturer och/eller överenskommelser. Bedömningen är att nuvarande plattform för kostorganisation är ändamålsenlig vad gäller resurseffektivitet, brukarens upplevelse, maten, personal, stöd och styrning och medborgarperspektiv.

Stadskontorets bedömning

Stadskontoret föreslår att kommunstyrelsen godkänner uppföljning av ändamålsenlighet inom kostverksamheter och lägger den till handlingarna.

Ansvariga

Heléne Norberg Direktör

Daniel Olsson Sektionschef

Andreas Norbrant Stadsdirektör